Canada Employment and Immigration Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Perspectives on immigration in Canada

Final Report

A report presented to the
Minister of Employment and Immigration
by the
Canada Employment and Immigration
Advisory Council

August 1988

Canada

88-05801/

Perspectives on immigration in Canada

Final Report

A report presented to the
Minister of Employment and Immigration
by the
Canada Employment and Immigration
Advisory Council

August 1988

WH6-181

© Minister of Supply and Services Canada 1988

Cat. No. MP23-88/1988

ISBN 0-662-56160-0

Table of contents

	Page
Members of the Canada Employment and Immigration Advisory Council	iii
Members of the Immigration Committee	iv
Preface	v
Part 1: The Analysis	
I – Summary of Results	**1**
Refugees	**1**
The Situation	1
The Results	
a) The Opinion Leaders	1
b) The Media	2
c) The Polls	2
Canadian Immigration Policy	**2**
The Results	
a) The Opinion Leaders	2
b) The Media	3
c) The Polls	3
Implementation of the Programs	**4**
The Situation	4
The Results	
a) The Opinion Leaders	4
b) The Media	4
c) The Polls	5
Emigration	**5**
The Situation	5
The Results	
a) The Opinion Leaders	5
b) The Media	5
c) The Polls	6

	Page
II – Level of Knowledge	6
III – Racial Prejudices	6
IV – General Summary	8
Part 2: Recommendations	
Introduction to the Recommendations	11
I – Refugees	11
II – Canadian Immigration Policy	12
III – Implementation of the Program	13
IV – Communications	14
V – Emigration	16
Appendices	
I – List of Opinion Leaders Consulted	17
II – List of Media	19
III – List of Polls	21

Members of the Canada Employment and Immigration Advisory Council (CEIAC)

Chairman

Jacques Vasseur
President
Expansion de Marchés Inc.
Montreal, Quebec

Vice-Chairman

John S. Reid
Senior Advisor and Director,
Government Relations
Canadian Advanced
Technology Association
Ottawa, Ontario

Members

Yvan R. Bastien
Assistant Vice-President
(Personnel)
Quebec Region
Bell Canada
Montreal, Quebec

Stephen Delaney
Systems Analyst & Partner
Information Services Inc.
St. John's, Newfoundland

Diana J. Ferguson
President
The Gloucester Organization Inc.
Toronto, Ontario

Joan George
Community Activist
Thompson, Manitoba

Gabrielle B. Grimard
President & Director General
Entreprise d'Électricité
Grimard Inc.
Chicoutimi, Quebec

Kevin Hayes
National Representative
Policy & Planning
Research and Legislation Department
Canadian Labour Congress
Ottawa, Ontario

Øistein Kristiansen
President
Kore Management Limited
Saskatoon, Saskatchewan

Joy Langan
Director
Labour Participation Dept.
CLC/United Way
Vancouver, British Columbia

Suzanne Leduc
Assistant to the CNTU
Executive Committee
Confederation of National Trade
Unions
Montreal, Quebec

Robert M. MacIntosh
Assistant to the International
President
International Brotherhood of
Boilermakers, Iron Ship Builders,
Blacksmiths, Forgers and Helpers
Richmond, British Columbia

A. Jean Moore
Promoter of the Interests of
Persons with Disabilities
Kingston, Ontario

Jacob Pete
Independent Management Consultant
Saskatoon, Saskatchewan

Gérald Poirier
Director, Day Center
Foyer Chanoine Audet Inc.
St-Romuald (Lévis), Quebec

Helen K. Sinclair
Senior Vice-President
Planning and Legislation
The Bank of Nova Scotia
Toronto, Ontario

Frances J. Soboda
President of Local 4253
United Steelworkers of America
New Glasgow, Nova Scotia

Tony P. Wohlfarth
National Representative
Research Department
Canadian Auto Workers
(CAW – Canada)
Willowdale, Ontario

Glenna Young
Manager of Personnel Relations
Eastern Bakeries Limited
Saint John, New Brunswick

Members of the Committee on Immigration

Chairperson

Helen K. Sinclair
Senior Vice-President
Planning and Legislation
The Bank of Nova Scotia
Toronto, Ontario

Vice-Chairperson

Joy Langan
Director
Labour Participation Dept.
CLC/United Way
Vancouver, British Columbia

Members

Gabrielle B. Grimard
President & Director General
Entreprise d'Électricité Grimard Inc.
Chicoutimi, Quebec

Øistein Kristiansen
President
Kore Management Limited
Saskatoon, Saskatchewan

Suzanne Leduc
Assistant to the CNTU
Executive Committee
Confederation of National Trade Unions
Montreal, Quebec

Jacob Pete
Independent Management Consultant
Saskatoon, Saskatchewan

Gérald Poirier
Director
Day Center
Foyer Chanoine Audet Inc.
St-Romuald (Lévis), Quebec

Frances J. Soboda
President of Local 4253
United Steelworkers of America
New Glasgow, Nova Scotia

Gerald Grandy
Associate
Vincent-Englehart Ltd.
Certified Management consultant
Halifax, Nova Scotia
(term expired June 5, 1988)

Staff

Jacques Magny
Director of Project

Daniel Chemla
(Special Assignment)

Nicole Cadieux
Clerical Assistant

Preface

For reasons difficult to define, immigration has not generally received particular attention from the public in Canada, although it is part of the national mythology of the United States. Except perhaps for a few periods in our history, including the past couple of years, Canadians do not seem to have had much interest in discussing immigration policies. Yet Canada has always been a country of significant immigration. Part of our country's history could be written by describing the various waves of immigration, starting with the settlement of Europeans on the First Nations' lands.

A great deal has been written about the Canadian "*mosaic*" to emphasize the cultural diversity of our population. The Canadian "*mosaic*" is sometimes contrasted to the American "*melting pot*" on grounds that the former makes room for a diversity of ethnic communities, while the latter tries to merge all groups into a single culture.

Canadians' apparent lack of interest in, or knowledge of immigration issues may stem from the fact that since the beginning of the country's history, and particularly since Confederation, national debates have often been focussed on the relations between Francophones and Anglophones. Ethnic groups that do not belong to either community have found themselves on the sidelines of those debates.

In October 1985, the Task Force on Program Review (Neilsen Task Force) wrote the following with respect to the Immigration Program:

> *"Review is also made more difficult by the fact that it is hard to obtain an unambiguous representation of public preferences and attitudes concerning immigration. On the one hand, available polling data suggest, and have for some years, that increased immigration is opposed by a majority and incidental material suggests some degree of tension and resentment, possibly racial in origin, in Toronto, Vancouver and Montreal. On the other hand, virtually the entire body of organized opinion (lawyer groups, refugee sponsoring and church groups, immigration aid groups, etc . . .) tends to favour more immigration, relaxation of criteria and amnesties for particular groups. It is understandably the more organized views which are sought out by the press and are presented by parliamentary committees, and it is these which tend to appear most frequently in media coverage of immigration matters." ("Improved Program Delivery, Citizenship, Labour and Immigration", a study team report to the Task Force on Program Review, p. 132.)*

Because of the growing importance being attributed to immigration issues, the Canada Employment and Immigration Advisory Council undertook research to find out more about Canadians' opinions and general perceptions of immigration issues.

The analysis helped us to identify those immigration issues around which a national consensus can be forged and to identify ways to promote that consensus.

Study Framework

The study involved surveying various groups on Canadian immigration issues.

The issues were chosen according to two criteria. The first was the importance of the issue relative to overall immigration policy and the second was the interest that a non-expert would have in the issue.

Issues covered the following areas:

- refugees
- immigration policy
- implementation of programs
- emigration.

To identify opinion groups, there were three considerations:
1) the importance of the group on policy formulation;
2) the extent to which the identified group could be sampled numerically and geographically;
3) the resources at the Council's disposal and the schedule of its work plan.

The following groups were selected:

- Canadian leaders who were to be interviewed
- the print media which would be surveyed through an analysis of articles
- the general public which would be surveyed through an analysis of public opinion polls.

The study consists of three background papers for the three areas of investigation and one final report:

1. The Canadian leaders report illustrates the broad trends which exist among leaders on immigration issues.
2. The media report analyzes immigration articles and editorials in certain Canadian dailies.
3. The polls report analyzes the opinions of the Canadian public through a selection of polls.
4. The final report summarizes the three background papers and includes the Council's recommendations.

Part one

The Analysis

I – Summary of Results

In this section, the results of the three previous studies are summarized and discussed.

Refugees

The Situation

The subject of refugees has been one of the main topics for discussion by Canadians in the last couple of years. Two distinct but related series of events occurred:

In May 1986, the government announced special administrative measures for the problems of the immigration system. The main source of these problems was the large number of claims for refugee status. Concurrent with the announcement of the administrative measures, the government promised a general review of the determination system and legislative measures to deal with the growing influx of refugees. In May 1987, the government tabled Bill C-55, which proposed radical changes to the 1976 Immigration Act with respect to the refugee status determination system. The tabling of the bill caused an outcry from the labour movement, churches and immigrant and refugee aid groups. While acknowledging that the existing system could no longer cope with the demand, the aid groups maintained the government was changing its previous policy of *"openness"*.

The second series of events began in the spring of 1986 with the arrival of the Tamils off the coast of Newfoundland. This caused much discussion, most of which was sympathetic to the refugees. In June 1987, 174 South Asiatics (Sikhs) landed secretly on the shores of Nova Scotia and sought refugee status. In August the government recalled Parliament and tabled Bill C-84 in which it claimed increased powers to cope with situations such as the Tamil and Sikh landings.

These events led to vigorous public and Parliamentary debates. At the time this report was drafted (August 1988), both bills had received Royal Assent.

Refugees: a problem that remains to be solved

The Results

a) The Opinion Leaders

All groups consulted, including immigrant aid groups, ethnocultural associations and the churches, express the opinion that the laws and regulations concerning refugees must be overhauled.

But in terms of indicating the direction and substance of amendments, opinions diverge and become polarized. Except for immigrant and refugee defence groups, churches and some trade unions, most opinion leaders agree with the government's publicly declared intentions for refugees.

The way leaders perceive the government's intentions affects their opinions. In the view of most business and labour leaders, the government has lost control of the

Canadian border and of the refugee status determination process. They feel the government has been unable to anticipate, and act in time to deal with worldwide migration flows. They agree with the government that the solution lies in regaining control. There is, however, disagreement about how to achieve the parameters of control.

By contrast, there are groups who strongly oppose the two bills tabled by the government. Again their opposition comes partly from the way they interpret the government's **intentions** for refugees. Some of those opposed feel that the government, without admitting the fact openly, wishes to refuse refugees access to the country and to abandon Canada's reputation for a fair and humanitarian treatment of refugees.

In short, the leaders' opinions are conditioned by their interpretation of the government's intentions. The business world gives it the benefit of the doubt; labour, with some exceptions, is opposed to it; and the immigrant and refugee aid and advocacy groups are strongly opposed to it.

b) The Media

The media have commented abundantly on the refugee question over the last two years. The number of news stories, columns and editorials between May 1986 and January 1988 in the country's leading newspapers and in many other papers is large.

From the qualitative point of view, the coverage of events has generally been accurate and professional. There has been uniformity in this coverage across the country, partly because many newspapers use the Canadian Press dispatches from the French and English newspaper networks.

Editorials and columns have mainly reflected the complexity of the problems and the diversity of public opinion. Most of them acknowledge the need to amend the present legislation and to put an end to abuse. But few practical and concrete solutions are proposed. There is much discussion about the diversity of the groups opposing the bills and their unanimity in denouncing them. Reading the newspapers leads to the conclusion that there is little agreement with the government's positions. Moreover, innumerable intentions unrelated to refugees are often imputed to the government.

On the whole, newspapers give constant attention to the refugee issue. It seems that this will continue as long as the flaws in the system remain.

c) The Polls

The Canadian population seems to be very divided in its opinions about refugees. According to a recent poll, almost half of the population believes that in the refugee determination process the benefit of the doubt should be given to the claimant, whereas a proportion which is equally significant believes that it should be given to Canada, even at the risk of turning away genuine refugees. When questioned about precise policy elements, most people were generally unable to reply accurately. This seems to demonstrate clearly that they are not sufficiently informed.

Canadian Immigration Policy

Three important aspects of Canadian immigration policy have been analyzed: the economic and demographic role of immigration, the levels of immigration and the selection of immigrants.

The Results

a) The Opinion Leaders

In general, the opinion leaders from the trade unions and the business community have a favourable opinion of the economic role of immigrants and believe that they make a positive contribution. Among this group, there is almost complete agreement on the question of immigration levels. But opinion

leaders feel that levels should be increased in a controlled and selective manner.

On the question of the demographic impact of immigration, the opinion leaders felt that, given the expected decline of the Canadian population, high levels of immigration are necessary merely to maintain the present level of the population. However, few business or labour leaders have actually related the economic or demographic benefits of immigration to their business or work environment. Thus, they are unable to address some concerns of their constituents.

Immigration: a positive contribution to the economy

On the question of selection of immigrants, the opinion leaders agree that top priority should be given to the family class. This includes the recently broadened definition of family.

b) The Media

In the media, the refugee question has dominated the debate on immigration. There is still some confusion about the definition of refugees and immigrants. But certain media have reported on other topics such as immigrant investors. Some editorialists and column writers have defended the concept of immigrants as *"job creators"*.

At the time of the government's annual consultations and the tabling of the report in the House in October, immigration levels are noted by the media. Levels are seldom the subject of in-depth debates or discussions. Coverage is fairly uniform across the country due to the use made of Canadian Press reports by many newspapers.

The newspapers do not tend to discuss the question of immigrant selection and in particular, the question of classes. Although these matters are important in Canadian immigration policy, they do not seem to be a priority for journalists. However, there have been some human interest stories about families who have been reunited.

c) The Polls

The polls seem to underscore a shift in Canadian public opinion with regard to the desirable population level. Between 1945 and 1980, Canadian support for a larger population has declined steadily from a majority to a minority position. In 1975, public opinion support for a population which would remain stable became a majority position. However, it is important to note that this majority position started to decline in 1980. In other words, 1980 may well be a turning point.

Canadians seem to acknowledge the benefits of immigration on the economy and at the same time to fear the displacement effects it may have on the labour market.

On the issue of immigration levels, two facts should be noted. First, in spite of the government's annual consultation on the subject, Canadians are far from being aware

of the various facets of immigration in Canada, including numbers of immigrants and their composition. Secondly, there appears to be an even division of public opinion between support for the status quo and support for an increase in immigration levels.

Implementation of the Programs

The Situation

The research for this study on the implementation of the immigration program focussed on administrative responsibility for the program, settlement programs and illegal immigrants.

The issue of administrative responsibility is analyzed from the viewpoints of federal-provincial relations and the different federal agencies having some responsibility in the field. From the point of view of federal-provincial relations, immigration has been the subject of various agreements between the federal government and the provinces. The Cullen-Couture agreement prescribes the sharing of responsibilities between the federal government and the province of Quebec. The 1987 Meech Lake Accord redefines the basic principles of responsibility-sharing between the provinces and the federal government. Similarly, the question of the many federal departments involved in the immigration field is also discussed.

Secondly, the importance of the settlement and integration programs introduced by the different governments is analyzed.

The last aspect discussed is illegal immigrants and the way they are perceived by the groups consulted.

The Results

a) The Opinion Leaders

On the whole, Canadian opinion leaders see the agreements on immigration under the Meech Lake Accord as a matter of decentralization from the federal government to the provinces. Most express fear about the transfer of responsibility to the provinces, particularly as there are no restrictions on interprovincial migration.

Although they generally support the agreements, the opinion leaders have little understanding of the immigration related provisions within them. Based on what they know, they could not accept many of the terms. Opinion leaders also believe that immigration is badly administered at the federal level. They feel that this is probably due to a lack of co-ordination between the numerous federal agencies involved which could be compounded if provincial responsibilities increase.

Canadian opinion leaders support the principle of government-sponsored aid, especially in language training for landed immigrants. They also strongly support language training (French or English) for non-working immigrants to help them integrate into society. On the other hand, some opinion leaders believe that a contradiction exists between the integration programs of Employment and Immigration Canada and the Secretary of State's support programs for different cultural groups.

Opinion leaders generally did not regard illegal immigrants as a major problem.

b) The Media

The print media has not given much coverage to the sharing of responsibilities for immigration under the Meech Lake Accord. Newspapers placed more emphasis on the provisions concerning the *"distinct society"* status for Quebec. The few comments about immigration noted the immigration agreement between Quebec and Canada (Cullen-Couture agreement) was receiving constitutional blessing and that this option was open to any of the other provinces on request.

Conversely, the media commented widely on the poor administration of immigration. There are few in-depth articles or reports that do not stress this view, to the point that journalists take it for granted that

this opinion is known and shared by all. A few articles have given credit to a minister or to public servants for actions deemed praiseworthy.

On the subject of settlement programs, Canadian newspaper coverage was fairly sparse for the period covered by the study. Some subjects, however, such as language courses, immigrant women and discrimination against certain ethnic groups, have been fairly prominent in the papers.

The question of illegal immigrants has rarely made headline news. However, while reporting on other subjects, journalists often concluded that the number of illegal immigrants might grow as a result of entry restrictions imposed by the government.

c) The Polls

It is difficult to draw conclusions about the opinions of Canadians on the implementation of the immigration program. However, on the bases of polls conducted in the late 1970s, a significant majority of Canadians seem to favour exclusive or primary control by the federal government over immigration.

On the question of illegals, according to a 1981 poll, a majority of Canadians held the view that illegal immigrants should be expelled.

Emigration

The Situation

Emigration is a key variable in the country's demographic equation. Each year, Employment and Immigration Canada must table a report in Parliament on the immigration levels for the coming year. This forecast must take economic and demographic factors into account. Since emigration is one component of the demographic factors, it is necessary to estimate the number of Canadians leaving the country and to note their occupations to determine whether the country is faced with a *"brain drain"* problem.

Immigrant integration: language training is the key.

The Results

a) The Opinion Leaders

The opinion leaders do not see emigration as an important problem. At the same time, they admit to knowing little about the subject and could change this first opinion if presented with well-documented information. They find it unbelievable that Canada does not gather good emigration statistics.

b) The Media

The only aspect of emigration that the print media has covered is the *"brain drain"* phenomenon. Some writers are concerned about this; others consider that immigration more than offsets the losses.

c) The Polls

No polls since 1945 have addressed emigration.

II – Level of Knowledge

The Canadian population, on the whole, is ill-informed about all questions relating to immigration. This conclusion emerges clearly from the Council's research.

Before 1986, immigration was not often discussed in the media or by the public. Several polls indicate that immigration is not one of the 10 major subjects that most concern Canadians.

However, since the Tamils' arrival off Newfoundland in 1986, immigration has often been in the forefront of the news. It has been on an almost equal footing with free trade and the Meech Lake Accord. Since 1986, it seems that immigration has become a greater concern for the government and the population at large.

Historically, immigration was seen as the preserve of experts who represent a limited sector of the Canadian population. Past communication strategies developed by the government were designed for persons who were likely to be in contact with immigration officers.

Considering the government's focus on immigration applicants and the limited coverage given to immigration by the media, it is not surprising to find how little Canadians know about immigration. Indeed, the combined effects of a lack of information and of education may well result in misinformation, rumours and myths.

The following are the findings that resulted from surveying opinion leaders and the print media:

- The opinion leaders express ideas, give opinions and suggest policy directions. They do not provide ideas on the details of policies or on ways to achieve expected results. Long introductions and clarifications were sometimes necessary to get the discussions started. This suggests that the opinion leaders attach importance to immigration but are still ill-informed about details of policies and programs. On the whole, they are aware of the basic issues related to any immigration policy, such as aspects affecting the economy, demography and national sovereignty.
- The media has dealt accurately and impartially with immigration issues. In the past two years, immigration has ceased being a minor and occasional topic, presumably because of problems created by the increased influx of refugee claimants. This was highlighted by the arrival of Tamils and Sikhs and then by the tabling of Bills C-55 and C-84. The emerging issue of terrorism added to the debate. Immigration has frequently been headline news and it will most likely continue to be.

  Newspapers have contributed greatly to the public's awareness of the questions and issues about immigration. The coverage of the recent arrival of refugees has contributed to this increased awareness, but also, to confusion.

  The editorialists of the leading dailies have written about the events with a variety of approaches and comments, sometimes showing their own bias. Some were often strongly critical of the actions, or inaction, of the government. Immigration officers were often the object of editorial attack, although, they might merely be enforcing the law and government regulations. Some articles inferred that ethnic communities were suspect.

III – Racial Prejudices

The United Nations has defined racial discrimination as *"any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life"*. Canada ratified this definition in 1970.

The Council's research for this study led it to address, albeit incompletely, matters relating to racial discrimination in Canada. However, the topic was not the object of

systematic study and the Council's conclusions can only be considered as tentative.

In the course of the study, overt discriminatory opinion or behaviour emerged only rarely. No opinion leader or editorialist proposed solutions to the problems of immigration that were based on racial preference. Based on the most recent polls, most Canadians are not racist, even though a low percentage of the population expresses racist opinions.

Generally, social psychologists believe that racism tends to break out when two social factors emerge, for instance, economic insecurity and an influx of people belonging to visible minorities. Recent immigrants to Canada belong increasingly to visible minorities. While the economy is generally healthy, the presence of the two factors identified by the specialists can be found in certain parts of the country. Moreover, during a great economic downturn, elements of racial discrimination, as defined by the United Nations, can be expected to emerge more prominently.

Cultural differences: Canadians must learn.

Secondly, beyond their own personal views, opinion leaders and the media considered that the population is inclined, in varying degrees, to racism. As well, representatives of different ethnocultural movements expressed the view that, even though the 1976 Immigration Act was purged of all racial references, subtle forms of racial discrimination are still evident. This may or may not be accurate. But their perception that there is a rise of racism in Canada is noteworthy. Perceptions are sufficient to govern or change attitudes.

When asked about the causes of the rise of racism, opinion leaders, and especially the media, blame the series of recent events which stirred public opinion, from the arrival of the Tamils off the coast of Newfoundland to the emergency recall of Parliament in August 1987. They also blame the government for the way it handled communications of the various crises.

Other observations made during this study are as follows:

- Opinion leaders perceive the possibility of an increase in racism and would like a more sustained effort by governments to educate the public. Some also suggest that the media should not aggravate difficult situations.
- Council's research also suggests that newspapers are wary of addressing racism. They tend to approach the topic with caution when writing about events or statements that could provoke reactions or comments. The writing of a news item requires similar caution. Journalists have already been reproached for mentioning the colour of a subject's skin. Allusions to race and racism are thus usually found in two types of news, those where *"foreigners"* or persons belonging to *"visible"* minorities are in question, as on the occasion of the arrivals by sea of the Tamils or Sikhs and those that quote polls dealing directly with the topic of racism.

- It is extremely difficult, based on polls conducted in the last five years, to draw conclusions about the attitudes of Canadians toward racism. An August 1987 poll sought to identify Canadian attitudes toward non-white immigrants. Results seem to indicate that opinion distribution is almost the same for immigrants belonging to visible minorities as for other immigrants. However, it can be assumed that racial attitudes of Canadians are affected by a number of external and changing factors, for example the economy, so that it would not be so much a fundamental behaviour, but rather attitudes which are modified by circumstances. Immigrants, and by extension all visible minorities, may therefore become scapegoats.

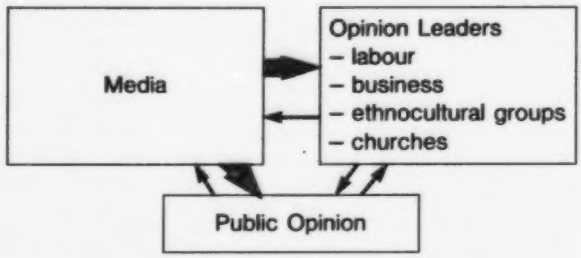
In conclusion, it seems that the general public adopts racist attitudes more easily than opinion leaders and the media.

IV – General Summary

Before drawing conclusions on our research, it would be useful to review the objective, however modest, of this study. The study involved finding out more about Canadians' opinions and general perceptions of immigration issues. From there, the objective was to identify those issues around which a national consensus can be forged and the ways to promote that consensus.

Immigration is a misunderstood subject, until recently it has been left to experts. Otherwise well-informed opinion leaders often have little knowledge of immigration issues. Few newspapers pay regular attention to immigration issues, with the exception of covering special events. However, the last two years are an exception to that rule. Immigration, and especially refugees, have become a fashionable reporting subject for the media.

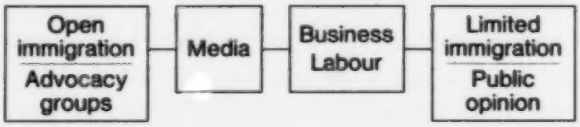
The table below illustrates the flow of information between the three opinion groups. The thicker the arrow, the greater the amount of information flow.



Information flow between the three groups involved in this study.

By reporting events, the media inform opinion leaders who in turn express opinions reported and often commented on by the media. The population receives limited information, transmitted mostly by the media, but also by opinion leaders. If the media are transmitting only part of the information, or only a small group of opinion leaders are expressing opinions, the population receives partial and truncated information which can often lead to false conclusions. It is, therefore, essential that all points of view are expressed and that the general public is reached if an objective national debate is to take place.

From the point of view of substance, there is a wide spectrum of views on the merits of an "*open*" immigration policy. This spectrum of opinions is illustrated below:



Position of groups studied on an opinion scale.

At one end of the spectrum, the population is reticent about the unconditional acceptance of immigrants and refugees. At the other end, the ethnocultural groups and churches advocate broad admission of refugees and immigrants. At the center, opinions of business, labour

leaders and the media are grouped closely together with business and labour leaders tending to lean slightly toward the views of the general public whereas the media learns slightly towards the advocacy groups. It is worth noting that there is a convergence of opinions amongst business and labour leaders on many immigration issues. For example, the economic and demographic role of immigration, its administration, settlement programs, illegal immigrants and emigration are all elements on which there is consensus. Conversely, refugee policy gives rise to divergent opinions.

This part of the study has identified some of the areas on which consensus can be built. The second part contains recommendations which are aimed at stimulating public debate and at helping to forge a national consensus.

Part two

Recommendations

Introduction to the Recommendations

The Council based its recommendations on the following guiding principles established through its research:

- All policy must respect a multidimensional concept of justice: principles of the Canadian Charter of Rights and Freedoms; the principle of first come, first served; the economic and social interests of Canadians; and, the sovereignty and security of the nation. Generally, Canadians believe in justice and fairness and wish to see these reflected in their laws.
- All policy must also be perceived as humanitarian, such as satisfying Canada's obligations in the international community. In forming policies which represent national consensus, the government must consider the various and sometimes conflicting values held by Canadians.
- An effective communication strategy is essential for the acceptance of a policy. This strategy must inform and educate the public. During the Council's study, it was evident that many Canadians are ill-informed on immigration issues, and this often gives rise to criticisms and social tensions.
- All policy must promote the socio-economic development of Canada and be capable of taking into account economic and demographic conditions of the labour market.

I – Refugees

On July 15, 1987, Bill C-55 was tabled in the House of Commons by the Minister of Employment and Immigration. It prescribed new policies on the handling of refugee claimants. Following the tabling of the bill, the Council sent a letter to the Minister outlining its views on the proposed measures. It sent a similar letter containing several perspectives of Council members on Bill C-84. Both letters urged the Minister to maintain Canada's established reputation as a humane and compassionate country while ensuring that those claimants who are bona fide refugees are permitted to remain in Canada.

During the last two years, the issue of refugees has dominated public debate to the point of obscuring other immigration issues. From this point of view, it will be necessary to settle the refugee issue before undertaking other policy action with respect to immigrants.

It is interesting to note that the definition of refugee held by many people who were interviewed, is more comprehensive than the one under the Geneva Convention. Indeed, when asked about the definition of refugee, victims of famines and natural disasters were often cited as examples. Therefore, it seems that in the public's mind economic reasons, as well as political, religious or racial reasons, could be considered among the permitted grounds for claiming refugee status.

To quote from the *"Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status"* issued by the Office of the United Nations High Commission for Refugees:

> *"The distinction between an economic migrant and a refugee is, however, sometimes blurred in the same way as the distinction between economic and political measures in an applicant's country of origin is not always clear. Behind economic measures affecting a person's livelihood there may be racial, religious or political aims or intentions directed against a particular group. Where economic measures destroy the economic existence of a particular section of the population (e.g. withdrawal of trading rights from, or discriminatory or excessive taxation of, a specific ethnic or religious group), the victims may according to the circumstances become refugees on leaving the country."*

The Canadian Immigration Act of 1976 provides the necessary administrative measures (designated class) for the admission of people who do not correspond to the exact definition of refugee but who are in refugee-like situations. It is, therefore, a question of applying these measures more generously and more frequently.

Consequently, the Canada Employment and Immigration Advisory Council recommends:

Recommendation 1

That the government take the following measures with regard to the legislation on refugees recently passed by Parliament:

a) Establish a comprehensive settlement for all current refugee claimants to ensure harmonious implementation of all provisions contained in the new legislation.

b) Ensure that the appeal system and other aspects of C-55 respect the spirit and the letter of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and publish the supporting legal reasoning.

Recommendation 2

That the government take the following measures regarding its refugee policies:

a) Admit a greater number of migrants in refugee-like situations through more frequent use of the designated class.*

b) Recommend to the United Nations that it create mechanisms for severely disadvantaged economic migrants similar to those already in place for refugees. The intent should be to facilitate the admission and integration of refugee-like migrants by volunteer nations. The Canadian system of the designated class could be used as a model.

II – Canadian Immigration Policy

Demographic Role

Canadian immigration policy is based on the concept of immigrant categories and the number of immigrants admitted in each category.

Currently, the number of immigrants admitted in each category is established annually after consulting the public and after considering the economic situation. In the last few years, the government put forward some demographic arguments for increasing immigration levels during those consultations, but it is not evident that the disclosed facts had any important effect. Indeed, almost without exception, neither the media nor opinion leaders seemed to grasp the urgency of the Canadian demographic situation. Opinion leaders have some theoretical and limited knowledge of the population problems that Canada will have to face, but this knowledge does not affect personal attitudes or reflect the urgency of the situation.

A demographic study was undertaken some years ago by the Department of Health and Welfare but it seems to be limited to academics and the description of the role of immigration is far from clear.

The Council believes that demographic factors which have a direct bearing on the setting of immigration levels are not well understood by the general public and are not sufficiently taken into account by Employment and Immigration Canada.

Consequently, the Canada Employment and Immigration Advisory Council recommends:

Recommendation 3

That Employment and Immigration Canada, in co-operation with other interested organizations, establish the demographic role and impact of immigration within the context of a general population policy.

Family Class

For many years, the family class has remained the corner stone of Canadian immigration policy. The Council's study established that the high

* *Members of designated classes are persons in refugee-like situations who are accorded the opportunity to resettle in Canada because they are displaced or persecuted, or both, and hence are in need of this opportunity. (Employment and Immigration Canada, Immigration levels 1988-1990: Consultation issues. February 1987, p. 31)*

priority given to family reunification is strongly supported by Canadians. The Council's opinion reflects this support. However, the Council considers that the principle of family reunification must also apply more generously to people with disabilities. Current regulations allow people with physical or mental disabilities to immigrate to Canada in special circumstances. Some discretion is given to immigration officers and other specialists to pass judgement on the capacity of each of those people to adapt to Canadian society.

Consequently, the Canada Employment and Immigration Advisory Council recommends:

Recommendation 4

That the family class, as recently defined by Employment and Immigration Canada, remain the basis of the Canadian immigration policy and continue to be assigned the largest level of immigrants annually.

Recommendation 5

That special efforts be made by Employment and Immigration Canada to facilitate the admission and the integration of disabled refugees and disabled immigrants with family in Canada. Current regulations concerning these people should be modified accordingly.

International Adoption

A recent study by Employment and Immigration Canada on international adoption of children concludes that this type of program will not solve Canada's demographic problems. However, the Council believes that, for humanitarian and demographic reasons, efforts must be made to make the process easier for Canadians who want to adopt. The Council acknowledges the fact that this type of program will not change demographic trends significantly. But it can help in a modest way to mitigate the effects of a declining birthrate.

Consequently, the Canada Employment and Immigration Advisory Council recommends:

Recommendation 6

That the federal government, in co-operation with the provinces, take measures to facilitate the adoption of eligible foreign children by families in Canada. This can be accomplished by improving existing programs or by creating new ones.

Economic Role

In the last few years, studies have assessed the economic role of immigration from two viewpoints. The first one examined, from a "macro" point of view, the effects of immigration on the Canadian economy as a whole. The second dealt with the more specific contributions of entrepreneur and investor immigrants to the economy.

The Canada Employment and Immigration Advisory Council recommends:

Recommendation 7

That studies on the economic role of immigration continue and that the results be made available for public information.

Recommendation 8

That the contribution to the economy by investor and entrepeneur immigrants be monitored over a long-term period and on an ongoing basis.

III – Implementation of the Program

Problems related to the implementation of the general immigration program basically affect federal-provincial relations and inter-

International adoption: a partial solution.

departmental coordination. The Council believes that immigration should remain a federal responsibility, even if certain aspects, such as service delivery programs, are decentralized to the provincial level. But if immigration remains a federal responsibility, streamlining of its administration is needed. Currently a number of federal agencies administer various aspects of the program. It follows that a number of difficulties in terms of co-ordination and communication have some effect on the time it takes to process immigrants' files. On the other hand, the benefits of the current system, notably the active role played by employer and worker associations and groups which represent local market areas should be maintained.

Consequently, the Canada Employment and Immigration Advisory Council recommends:

Recommendation 9

That the federal government retain responsibility for immigration policy and administration.

Recommendation 10

That a study be undertaken to evaluate the merits of forming a ministry that will group all aspects of immigration policy and administration.

Training in one of the official languages is a basic condition to the integration of immigrants to Canadian society. Currently, training sessions are given to immigrants based on the needs of the labour market. These are usually provided by the provinces. But immigrants who do not integrate into the labour market do not have access to language training. Pilot projects were set up, but no final decision has been made on that issue. The role of employers and the provinces in broadening access needs consideration.

Consequently, the Canada Employment and Immigration Advisory Council recommends:

Recommendation 11

That the federal government ensure that access to language training programs is available to all immigrants.

IV Communications

Research on immigration has led the Council to note a lack of information and education about all aspects of immigration. This observation led the Council to suggest to the Minister of Employment and Immigration, well before the end of the study, that an international symposium on immigration be held. For the last two years while immigration has been in the forefront of the news, no information and education campaign has been undertaken, except for

news releases issued by the government on the occasion of precise events. The Council believes that a role should be given to labour and business representatives in the disseminating of facts and in the forging of a national consensus about immigration, including through the workplace.

Through its research, the Council established the existence of hidden racial tensions. Opinion leaders and media believe there are certain racial prejudices in the population caused by recent events and they fear a rise of these attitudes specifically directed towards visible minorities.

Consequently, the Canada Employment and Immigration Advisory Council recommends:

Education and communications are essential for the future of immigration in Canada.

Recommendation 12

That a communication strategy designed to inform and educate the general public be implemented and cover the following elements:

- **the potential effects of immigration on demographic trends in the country;**
- **the effects of immigration on the Canadian economy and labour market;**
- **the multicultural nature of the country and the multicultural policies and programs related to immigrant adaptation and integration policies and programs;**
- **the effects of the 1987 constitutional agreements on immigration.**

Recommendation 13

That the federal government undertake a major information and education campaign in consultation and collaboration with the provinces, school boards, employer/labour organizations and other agencies. The intent will be to promote racial harmony between the country's different ethnocultural groups and between visible minorities and other Canadians.

Recommendation 14

That opinion leaders and representatives of the media be consulted about possible public information and education strategies. That these groups be systematically informed so that they are in a position to disseminate information to their respective constituencies.

Recommendation 15

That the annual consultation exercises on immigration levels be modified to include:

a) a larger representation of groups consulted such as the quasi-public sector (municipalities and school boards);

b) discussions on immigration levels taking into consideration mid-term (demographic) objectives but focussing mainly on short-term

considerations (foreign economic crises, natural disasters);

c) a consultation procedure that allows for meaningful dialogue.

Recommendation 16

That the federal government take the initiative in alerting developed countries on their responsibilities for all matters concerning refugees and migratory movements. This should be done through conferences or symposiums and by raising the question at the United Nations.

V – Emigration

Emigration is not a major concern in the country. This is probably due to the absence of data, information on and knowledge of the subject. But in 1988, Policy Development in the Immigration Department released a study by R. Beaujot and P. Rappak of the University of Western Ontario on *"Emigration from Canada: its importance and interpretation"*. The authors made four recommendations about emigration which the Council believes should be adopted.

Consequently, the Canada Employment and Immigration Advisory Council recommends;

Recommendation 17

1) That emigration be projected as a rate relative to the level of immigration.

2) That population estimations incorporate the return migration of Canadian citizens and landed immigrants.

3) That improvements be made in the statistics on temporary residents who are in Canada for more than one year.

4) That a survey be undertaken of departing Canadians and landed immigrants.

Appendix I

List of opinion leaders consulted

Peter O'Brien
Canadian Federation of Independent Business
Halifax

Denyse Kyle
Metropolitan Immigrant Settlement Association
Halifax

Robert H. Nichols
Dartmouth Immigrant Orientation Association
Halifax

Len Giffen
Halifax Board of Trade
Halifax

Frank Kennedy
Vancouver and District Labour Council
Vancouver

Michael Walker
Fraser Institute
Vancouver

Board of Directors
Immigrant Services Society
Vancouver

Charles Paris
Academic
Vancouver

Stanley Knight
MOSAIC
Vancouver

Fiorella Badiani
United Nations High Commission for Refugees
Ottawa

James Nininger
Conference Board of Canada
Ottawa

John Halliwell
Canadian Construction Association
Ottawa

Graham Hardman
Business Council on National Issues
Ottawa

Jean Pelletier
Union des municipalités du Québec
Quebec

Shirley B. Seward
Institute for Research on Public Policy
Ottawa

Nancy Riche
Canadian Labour Congress
Ottawa

Peter Broadhurst
Aerospace Industries Association
Toronto

Gerard Docquier
United Steelworkers of America
Toronto

Maureen Farrow
C.D. Howe Institute Toronto

Robert McIntosh
Canadian Bankers' Association
Toronto

Alistair McKichan
Retail Council of Canada
Toronto

Don Eastcott
Canadian Organization of Small Business
Edmonton

Margaret Third-Tsushima
The St. Barnabas Refugee Center
Edmonton

Morley Stall
M.J. Stall & Associates Ltd.
Calgary

Howard Palmer
Historian, University of Calgary
Calgary

Aziz Khaki
Committee for Racial Justice
Vancouver

Conference
Canadian Ethnic Studies Association
Halifax

Gwen Wolfe
The Nova Scotia Federation of Labour
Halifax

Raymond Paquin
Conseil des communautés culturelles et de l'immigration du Québec
Montreal

Ghislain Dufour
Conseil du Patronat du Québec
Montreal

Board of Directors
La table de concertation sur les réfugiés
Montreal

Maurice Charlebois
Fédération des C.L.S.C. du Québec
Montreal

Gérald Roy
International Ladies Garment Workers Union
Montreal

Suzanne Leduc
Confederation of National Trade Unions
Montreal

Allan Rose
Canadian Jewish Congress
Montreal

Ginette Rodger
Canadian Nurses Association
Ottawa

James McCambly
Canadian Federation
of Labour
Ottawa

John Fryer
National Union
of Provincial Government Employees
Ottawa

Bernard Daly
Canadian Conference of
Catholic Bishops
Ottawa

Léopold Landry
Canadian Medical Association
Ottawa

Carter Hoppe
Canadian Bar Association
Toronto

Rabbi Gunther Plaut
Toronto

Henry Enns
Coalition of Provincial Organizations
of the Handicapped
Winnipeg

Bill Matheson
Business Council
of British Columbia
Vancouver

Appendix II

List of media

The media analysis was based for the most part on a representative sample of Canada's major dailies:

- Globe and Mail, Toronto
- Toronto Star, Toronto
- Montreal Gazette, Montreal
- Le Devoir, Montreal
- La Presse, Montreal
- Halifax Chronicle-Herald, Halifax
- Winnipeg Free Press, Winnipeg
- Calgary Herald, Calgary
- Vancouver Sun, Vancouver

Appendix III

List of Polls

The poll analysis was based on some forty public opinion polls conducted by various firms:

These are:

- Canadian Institute of Public Opinion (Gallup)
- Canadian Facts Ltd.
- Angus Reid and Associates
- Environics Ltd.
- Decima Research
- Goldfarb Consultants
- Policy Concepts

Some non-published documentation from Employment and Immigration Canada was also utilized.

Canada Employment and Immigration Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Regards sur l'immigration au Canada

Rapport final

Rapport présenté au
ministre de l'Emploi et de l'Immigration
par le
Conseil consultatif canadien
de l'emploi et de l'immigration

Août 1988

Canada

Regards sur l'immigration au Canada

Rapport final

Rapport présenté au
ministre de l'Emploi et de l'Immigration
par le
Conseil consultatif canadien
de l'emploi et de l'immigration

Août 1988

WH6-181

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

N° de cat. MP23-88/1988

ISBN 0-662-56160-0

Table des matières

	Page
Membres du Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration	iii
Membres du Comité sur l'immigration	iv
Préface	v
Première partie: L'analyse	
I – Sommaire des résultats	**1**
Les réfugiés	**1**
La situation	1
Les résultats	
a) Les chefs de file	1
b) Les médias	2
c) Les sondages	2
La politique canadienne d'immigration	**3**
Les résultats	
a) Les chefs de file	3
b) Les médias	3
c) Les sondages	4
La mise en oeuvre des programmes	**4**
La situation	4
Les résultats	
a) Les chefs de file	4
b) Les médias	5
c) Les sondages	5
L'émigration	**6**
La situation	6
Les résultats	
a) Les chefs de file	6
b) Les médias	6
c) Les sondages	6

	Page
II – Niveau des connaissances	**6**
III – Les préjugés raciaux	**7**
IV – Sommaire général	**9**

Deuxième partie : Les recommandations

Introduction aux recommandations	**11**
I – Les réfugiés	**11**
II – La politique canadienne d'immigration	**12**
III – La mise en oeuvre du programme	**14**
IV – Les communications	**15**
V – L'émigration	**16**

Appendices

I – Liste des chefs de file consultés	**19**
II – Liste de médias analysés	**21**
III – Liste des sondages	**23**

N.B. Dans ce rapport, le masculin comprend le féminin et son usage exclusif vise uniquement à éviter l'alourdissement du texte.

Membres du Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration (CCCEI)

Président

Jacques Vasseur
Président
Expansion de Marchés Inc.
Montréal (Québec)

Vice-président

John S. Reid
Conseiller principal et Directeur, relations gouvernementales
Association canadienne de technologie avancée
Ottawa (Ontario)

Membres

Yvan R. Bastien
Assistant Vice-Président (Personnel)
Région du Québec
Bell Canada
Montréal (Québec)

Stephen Delaney
Analyste des systèmes et associé
Information Services Inc.
St. John's (Terre-Neuve)

Diana J. Ferguson
Présidente
The Gloucester Organization Inc.
Toronto (Ontario)

Joan George
Militante communautaire
Thompson (Manitoba)

Gabrielle B. Grimard
Présidente
Directrice générale
Entreprise d'électricité Grimard Inc.
Chicoutimi (Québec)

Kevin Hayes
Représentant national des Politiques et de la Planification
Services de la recherche et de la législation
Congrès du travail du Canada
Ottawa (Ontario)

Øistein Kristiansen
Président
Kore Management Limited
Saskatoon (Saskatchewan)

Joy Langan
Directrice du Service Participation des travailleurs du CTC/Centraide
Vancouver (Colombie-Britannique)

Suzanne Leduc
Adjointe au comité exécutif de la CSN
Confédération des syndicats nationaux
Montréal (Québec)

Robert M. MacIntosh
Adjoint au président international
Fraternité internationale des chaudronniers; constructeurs de navires en fer; forgerons; forgeurs et aides
Richmond (Colombie-Britannique)

A. Jean Moore
Animatrice de l'intérêt des personnes handicapées
Kingston (Ontario)

Jacob Pete
Expert-conseil
Saskatoon (Saskatchewan)

Gérald Poirier
Directeur, Centre de jour
Foyer Chanoine Audet Inc.
St-Romuald (Québec)

Helen K. Sinclair
Vice-présidente principale
Planification et législation
Banque de Nouvelle-Écosse
Toronto (Ontario)

Frances J. Soboda
Présidente du Local 4253
Métallurgistes-unis d'Amérique
New Glasgow (Nouvelle-Écosse)

Tony P. Wohlfarth
Représentant national
Département de recherches
Travailleurs canadiens de l'automobile (TCA – Canada)
Willowdale (Ontario).

Glenna Young
Directrice des relations avec le personnel
Eastern Bakeries Limited
Saint-Jean (Nouveau-Brunswick)

Membres du comité sur l'immigration

Présidente

Helen K. Sinclair
Vice-présidente principale
Planification et législation
Banque de Nouvelle-Écosse
Toronto (Ontario)

Vice-présidente

Joy Langan
Directrice du
Service Participation des travailleurs du CTC/Centraide
Vancouver (Colombie-Britannique)

Membres

Gabrielle B. Grimard
Présidente, Directrice générale
Entreprise d'Électricité Grimard Inc.
Chicoutimi (Québec)

Øistein Kristiansen
Président
Kore Management Limited
Saskatoon (Saskatchewan)

Suzanne Leduc
Adjointe au comité exécutif de la CSN
Confédération des syndicats nationaux (CSN)
Montréal (Québec)

Jacob Pete
Expert-conseil
Saskatoon (Saskatchewan)

Gérald Poirier
Directeur
Centre de jour
Foyer Chanoine Audet Inc.
Saint-Romuald (Lévis) Québec

Frances J. Soboda
Présidente de la section locale 4253
Métallurgistes-unis d'Amérique
New Glasgow (Nouvelle-Écosse)

Gerald Grandy
Associé
Vincent-Englehart Ltd
Conseillers certifiés en administration
Halifax (Nouvelle-Écosse)
(mandat échu le 5 juin 1988)

Personnel

Jacques Magny
Directeur de projet

Daniel Chemla
(affectation spéciale)

Nicole Cadieux
Assistante cléricale

Préface

Pour des raisons difficiles à cerner, l'immigration n'a pas fait généralement au Canada l'objet d'une attention particulière de la part du grand public, alors que chez notre plus proche voisin, les États-Unis, elle fait partie de la mythologie nationale. Sauf peut-être à quelques moments de notre histoire et depuis les deux dernières années, la population canadienne ne semble pas avoir eu un intérêt marqué pour discuter les politiques nationales en matière d'immigration. Pourtant, le Canada a sans cesse connu des périodes d'immigration importante. Une partie de l'histoire du pays pourrait s'écrire en ne décrivant que les différentes vagues d'immigration, en commençant par l'établissement des Européens sur les terres des Premières Nations.

On a beaucoup écrit à propos de la «*mosaïque*» canadienne pour souligner la richesse culturelle de notre population. On oppose même la «*mosaïque*» canadienne au «*creuset*» américain, l'une laissant une place plus grande aux différentes ethnies et l'autre visant à l'intégration de tous les groupes dans une seule culture.

Le peu d'intérêt ou de connaissance des Canadiens en matière d'immigration peut tenir à ce que, depuis le début de l'histoire du pays, et particulièrement depuis la Confédération, les grands débats nationaux ont souvent porté sur les relations entre anglophones et francophones. Les groupes ethniques n'appartenant pas d'emblée aux communautés anglophone ou francophone se sont donc trouvés écartés de ces débats.

En octobre 1985, le Groupe d'étude sur la revue des programmes (Neilsen Task Force) écrivait à propos du programme d'immigration :

> «*Notre étude se heurte en outre au fait qu'il existe peu de renseignements fermes sur les préférences et l'attitude du public au sujet de l'immigration. D'une part, les données obtenues par sondage révèlent, et c'est le cas depuis bon nombre d'années, que la majorité des Canadiens s'opposent à l'accroissement des niveaux d'immigration. D'ailleurs, des incidents survenus à Toronto, Vancouver et Montréal, confirment qu'il existe un certain degré de tension et de ressentiment, peut-être teintés de racisme. D'autre part, presque tous les mouvements organisés (groupes d'avocats, organismes confessionnels qui parrainent des réfugiés, associations d'aide aux immigrants, etc.) favorisent l'admission d'un plus grand nombre d'immigrants, un élargissement des critères et des amnisties dans certains cas particuliers. Or, bien entendu, ceux dont l'opinion est la mieux définie sont davantage recherchés par la presse et sont mieux présentés devant des commissions parlementaires. De plus, il semble que ce soit ceux que les médias montrent le plus souvent lorsqu'ils traitent de l'immigration.*»

Vu l'importance grandissante des questions d'immigration, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration a entrepris une recherche sur les opinions et les perceptions générales des Canadiens à leur égard.

L'analyse nous a permis d'identifier les questions d'immigration à propos desquelles un consensus national pourrait être dégagé et les mesures à prendre en vue de le promouvoir.

Le cadre de l'étude

Les questions choisies l'ont été en fonction de deux critères, le premier étant leur importance par rapport à l'ensemble de la problématique de l'immigration, le second étant leur intérêt pour le profane de l'immigration.

Voici les questions choisies :

- Les réfugiés
- La politique canadienne d'immigration
- La mise en oeuvre des programmes
- L'émigration

Les secteurs d'opinion ont été identifiés en tenant compte de trois considérations : 1) leur importance dans la formulation de politique; 2) leur représentativité numérique et géographique; 3) les ressources à la disposition du Conseil et l'échéancier retenu.

Les groupes suivants furent choisis :

- Des chefs de file canadiens devant être interviewés;
- Les médias écrits devant être analysés à partir d'un choix d'articles;
- La population en général dont l'opinion serait dégagée à partir de sondages.

L'étude comprend trois documents correspondant aux trois secteurs d'enquête ainsi qu'un rapport final, soit :

1) Le rapport des chefs de file qui dégage les lignes de forces de l'opinion de ces derniers sur les différents sujets retenus pour étude.
2) Le rapport sur les médias lequel analyse un ensemble d'articles et d'éditoriaux publiés dans certains quotidiens du pays sur des questions d'immigration.
3) Le rapport sur les sondages lequel analyse l'opinion publique canadienne sur la foi d'une revue sélective de sondages.
4) Le rapport final lequel résume les trois rapports ci-dessus et présente les recommandations du Conseil.

Première partie

L'analyse

I – Sommaire des résultats

Dans cette première section, les résultats des trois précédents rapports sont résumés et discutés.

Les réfugiés

La situation

Les réfugiés auront certes été l'un des principaux sujets de discussion des Canadiens au cours des deux dernières années. Deux séries d'événements distincts mais reliés ont eu lieu:

En mai 1986, le gouvernement fait état des difficultés administratives du système de reconnaissance du statut de réfugié et annonce des mesures correctives. Les difficultés administratives ont pour source principale le nombre élevé de demandes de statut de réfugié. En même temps qu'il annonce ces mesures administratives, le gouvernement promet une révision globale du système de reconnaissance ainsi que des mesures législatives pour faire face à l'afflux grandissant de réfugiés. En mai 1987, le gouvernement dépose le projet de loi C-55, proposant des changements radicaux à la loi sur l'immigration de 1976 à l'égard du système de reconnaissance du statut de réfugié. Le dépôt du projet de loi a provoqué une levée de boucliers de la part du mouvement syndical, des églises et des groupes d'aide aux immigrants et aux réfugiés. Tout en admettant que le système existant ne peut plus suffire à la tâche, les groupes d'aide soutiennent que le gouvernement veut modifier sa politique antérieure «*d'ouverture*».

La seconde série d'événements dans ce secteur débute avec l'arrivée, au printemps 1986, des Tamouls largués au large de Terre-Neuve. Cette arrivée a suscité beaucoup de commentaires, pour la plupart sympathisants. En juin 1987, 174 Sud-Asiatiques (Sikhs) débarquent clandestinement sur les côtes de la Nouvelle-Écosse et réclament le statut de réfugié. En août, le gouvernement convoque le Parlement et dépose le projet de loi C-84 par lequel il réclame des pouvoirs accrus pour faire face à des situations telles que l'arrivée des Sikhs et des Tamouls.

Réfugiés : un problème à régler

Ces événements ont suscité des débats vigoureux aussi bien au Parlement que dans le public. Au moment où ces lignes sont écrites, (août 1988), les projets de loi ont tous deux reçu la Sanction Royale.

Les résultats

a) Les chefs de file

Tous les milieux consultés, y compris les groupes d'aide aux immigrants, les associations ethnoculturelles et les églises, sont d'avis que les lois et règlements concernant les réfugiés doivent être modifiés de fond en comble.

Les opinions divergent toutefois lorsqu'il s'agit d'indiquer l'orientation et le contenu

des modifications souhaitées. A l'exception de groupes voués à la défense des immigrants et des réfugiés, des églises et de quelques syndicats, la plupart des autres chefs de file sont d'accord avec les intentions déclarées du gouvernement à l'égard des réfugiés.

La façon dont les chefs de file perçoivent les intentions du gouvernement affecte leurs opinions. Selon la plupart des chefs de file des affaires et du travail, le gouvernement a perdu le contrôle des frontières canadiennes et du processus de reconnaissance du statut de réfugié; ils estiment que le gouvernement n'a pas su prévoir et agir à temps face à cette migration d'envergure mondiale. La solution consiste donc à reprendre le contrôle et c'est là-dessus qu'ils sont d'accord avec le gouvernement. Il y a, en revanche, désaccord sur la façon d'établir les paramètres de ce contrôle.

Par contre, il y a des groupes qui s'opposent, souvent avec vigueur, aux deux projets de loi déposés par le gouvernement. Leur opposition vient une fois de plus et en partie de l'interprétation qu'ils se font des **intentions** du gouvernement vis-à-vis des réfugiés. Certains opposants soutiennent que le gouvernement, sans l'avouer ouvertement, veut fermer l'accès du pays aux réfugiés et renoncer à la réputation enviable que le Canada s'est faite mondialement pour son approche juste et humaine à l'égard des réfugiés.

Bref, l'opinion des chefs de file est conditionnée par leur interprétation des intentions du gouvernement. Le monde des affaires lui accorde le bénéfice du doute; les syndicats, à quelques exceptions près, s'y opposent; quant aux groupes d'aide et de défense des immigrants et des réfugiés, ils s'y opposent fortement.

b) Les médias

Les médias ont abondamment commenté la question des réfugiés au cours des deux dernières années. La quantité de nouvelles, chroniques et éditoriaux de mai 1986 à janvier 1988 dans les grands journaux du pays et les autres est énorme.

Quant à la couverture qualitative des événements, elle a été généralement correcte et professionnelle. Il faut aussi constater les similitudes de cette couverture à travers le pays, qui sont dues en partie au fait que beaucoup de journaux utilisent les dépêches de la Presse canadienne, à partir des réseaux de presse anglais et français.

Les éditoriaux et chroniques ont reflété, dans l'ensemble, la complexité des problèmes et la diversité des opinions de la population. La plupart admettent la nécessité de modifier la législation actuelle et de mettre fin aux abus. Mais peu de solutions pratiques et concrètes sont proposées. On signale abondamment la diversité des groupes d'opposition aux projets de loi et leur unanimité à les dénoncer. A lire les journaux, on peut facilement arriver à la conclusion qu'il y a peu d'accord avec les positions du gouvernement. D'ailleurs, on a prêté au gouvernement une foule d'intentions qui souvent n'avaient rien à voir avec la question des réfugiés.

En somme, les journaux accordent un intérêt constant à la question des réfugiés. Cet intérêt semble devoir se maintenir tant que les faiblesses du système n'auront pas été éliminées.

c) Les sondages

La population canadienne semble être très partagée dans ses opinions à l'égard des réfugiés. Selon un sondage récent, presque la moitié de la population croit que l'on doit donner le bénéfice du doute aux revendicateurs du statut de réfugié, alors qu'une proportion aussi appréciable croit que celui-ci doit s'exercer au profit du Canada au risque de refouler de véritables réfugiés. Lorsqu'interrogée sur des éléments précis de la politique, la population est généralement incapable de répondre correctement, ce qui semble démontrer clairement qu'elle est insuffisamment renseignée.

La politique canadienne d'immigration

Trois aspects importants de la politique canadienne d'immigration ont été passés en revue, soit le rôle économique et démographique de l'immigration, les niveaux d'immigration et la sélection des immigrants.

Les résultats

a) Les chefs de file

En général, les chefs de file, tant du côté syndical que de celui des affaires, ont une opinion favorable du rôle économique des immigrants et croient que leur contribution est positive. Dans ce groupe, on retrouve un consensus presque total à l'égard des niveaux d'immigration. Mais les chefs de file estiment que les niveaux d'immigration doivent être augmentés d'une manière contrôlée et sélective.

Sur la question de l'incidence démographique de l'immigration, les chefs de file estiment que, vu le déclin prévu de la population canadienne, de hauts niveaux d'immigration sont nécessaires pour au moins maintenir le niveau actuel de la population. Cependant, peu de chefs de file des affaires et du travail ont fait un lien entre les avantages économiques et démographiques de l'immigration et leurs propres intérêts, ou leur environnement de travail. Ils sont ainsi incapables d'aborder certaines préoccupations de leurs commettants.

Quant à la sélection des immigrants, les chefs de file sont unanimes à vouloir conserver la plus haute priorité à la catégorie de la famille dont la définition a été récemment élargie par le gouvernement.

L'immigration : une contribution positive à l'économie

b) Les médias

Dans les médias, la question des réfugiés a presque complètement accaparé l'intérêt. On y relève même encore une certaine confusion entre la définition de réfugié et celle d'immigrant. Mais certains médias ont fait des reportages sur d'autres sujets comme les immigrants investisseurs. Ainsi, quelques éditorialistes et chroniqueurs ont défendu la thèse des immigrants «*créateurs d'emplois*».

Les médias font habituellement référence à la question des niveaux d'immigration lors des consultations du gouvernement sur les niveaux d'immigration et du dépôt chaque année en octobre à la Chambre des communes du rapport sur les niveaux d'immigration. Cette question ne fait guère alors l'objet de débats ou de discussions en profondeur et est traitée avec une certaine uniformité à travers le pays en raison de l'utilisation de textes de la Presse canadienne.

Les journaux n'ont guère discuté de la question de la sélection des immigrants et,

notamment , de la question des catégories. Ces sujets, pourtant importants dans le cadre de la politique canadienne d'immigration, ne semblent pas prioritaires pour les journalistes. Quelques reportages ont toutefois été faits sur des cas particuliers de familles réunies et ce, probablement à cause de leur intérêt humain.

c) Les sondages

Les sondages semblent relever un glissement de l'opinion canadienne à l'égard du niveau de population souhaitable. Entre 1945 et 1980, l'appui canadien pour une population plus forte a décliné régulièrement , passant d'une position majoritaire à une position minoritaire. Quant à l'opinion favorable à une population à peu près stable, elle est devenue majoritaire en 1975. Il est important de noter toutefois que ce point de vue majoritaire semble avoir commencé à décroître en 1980. Autrement dit, l'année 1980 pourrait bien être une année charnière.

Les Canadiens semblent reconnaître les effets bénéfiques de l'immigration sur l'économie et redouter à la fois les effets de déplacement qu'elle pourrait infliger aux travailleurs Canadiens.

A l'égard des niveaux d'immigration, deux faits sont à noter : tout d'abord, en dépit de l'exercice de consultation annuel du gouvernement à ce sujet, les Canadiens sont loins d'être au courant des diverses facettes de l'immigration au Canada, qu'il s'agisse de son ampleur ou de sa composition. Ensuite, il semble y avoir partage à peu près égal de l'opinion entre les tenants du statu quo et ceux d'une diminution des niveaux d'immigration.

La mise en oeuvre des programmes

La situation

Les recherches à l'égard de la mise en oeuvre du programme d'immigration ont porté essentiellement sur les aspects suivants : la responsabilité administrative du programme, les programmes d'établissement et les immigrants illégaux.

La question de la responsabilité administrative de l'immigration est analysée du point de vue des relations fédérales-provinciales et des différents organismes fédéraux ayant une responsabilité particulière dans le domaine. Du point de vue des relations fédérales-provinciales, l'immigration a fait l'objet de différentes ententes entre le gouvernement fédéral et les provinces. L'entente Cullen-Couture précise le partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et la province de Québec. L'Accord du Lac Meech de 1987 redéfinit les principes de base du partage des responsabilités entre les provinces et le gouvernement fédéral. Dans un même ordre d'idées, est aussi discutée la question des nombreux ministères oeuvrant au niveau fédéral dans le domaine de l'immigration.

Le second aspect analysé est celui de la pertinence des programmes d'établissement et d'intégration instaurés par les différents gouvernements.

Le dernier aspect discuté est celui des immigrants illégaux et la perception qu'en ont les différents groupes consultés.

Les résultats

a) Les chefs de file

Dans l'ensemble, les chefs de file canadiens perçoivent les accords du Lac Meech sur l'immigration comme un phénomène de décentralisation du fédéral vers les provinces. La plupart ont exprimé des craintes à l'égard d'une prise en charge par les provinces, compte tenu notamment de la liberté des migrations interprovinciales.

Tout en appuyant dans l'ensemble les accords constitutionnels eux-mêmes, les chefs de file saisissent mal leurs dispositions relatives à l'immigration. A la lumière de ce qu'ils savent, ils n'en acceptent pas les termes. De plus, les chefs de file croient que l'immigration est mal administrée au niveau fédéral. Ils estiment que cela proviendrait en

partie d'un manque de coordination entre les nombreux intervenants fédéraux; la situation serait aggravée si les responsabilités provinciales augmentaient.

Les chefs de file appuient le principe d'assistance gouvernementale aux immigrants reçus, particulièrement par des cours de langues. Ils appuient aussi fortement la formation linguistique (anglaise ou française) mise à la disposition des immigrants ne faisant pas partie du marché du travail afin d'améliorer leur intégration sociale. Par contre, certains semblent percevoir une contradiction entre les programmes d'intégration d'Emploi et Immigration Canada et les programmes de soutien aux différences culturelles financés par le Secrétariat d'État.

Dans l'ensemble, les chefs de file ne perçoivent pas les immigrants illégaux comme un problème majeur.

b) Les médias

Les médias ne se sont guère attardés à commenter le partage des responsabilités en matière d'immigration dans l'Accord du Lac Meech. On a parlé abondamment des stipulations concernant le statut de «*société distincte*» pour le Québec. Mais il y a eu peu de commentaires sur l'immigration sinon pour constater que l'entente déjà existante entre le Québec et le Canada (Entente Cullen-Couture) recevait une consécration constitutionnelle et que cette option était mise à la disposition des autres provinces qui en feraient la demande.

Par contre, les médias ont commenté abondamment la mauvaise administration de l'immigration. Il y a peu d'articles de fond ou de reportages qui ne soulignent pas cette mauvaise administration, à tel point que des journalistes prennent pour acquis que cette assertion est connue et partagée par tous. De rarissimes articles donnent crédit à un ministre ou aux fonctionnaires pour des actions jugées valables.

A l'égard des programmes d'établissement, la couverture des journaux canadiens a été relativement faible pour la période étudiée. Pourtant, quelques sujets comme les cours de langues, les femmes immigrantes, la discrimination à l'endroit de certains groupes ethniques, ont trouvé une bonne place dans les journaux.

Adaptation des immigrants : la formation linguistique est essentielle.

Les immigrants illégaux n'ont pas souvent fait la manchette des journaux. Cependant, à l'occasion de reportages sur d'autres sujets, les journalistes ont souvent conclu à la possibilité de voir le nombre d'immigrants illégaux augmenter par suite de restrictions imposées par le gouvernement.

c) Les sondages

Il est difficile de tirer des conclusions générales sur l'opinion des Canadiens à l'égard de la mise en oeuvre du programme d'immi-

gration. Cependant, selon des données datant de la fin des années 70, l'opinion publique canadienne serait dans sa majorité favorable à l'exercice d'un contrôle exclusivement ou principalement fédéral sur l'immigration.

Sur la question des immigrants illégaux, selon un sondage remontant à 1981, une majorité de Canadiens estimait que les immigrants illégaux devraient être expulsés.

L'émigration

La situation

L'émigration est une variable importante dans l'équation démographique du pays. Chaque année, Emploi et Immigration Canada doit déposer au Parlement un rapport sur les niveaux d'immigration prévus pour à venir. Or, cette prévision de niveaux doit tenir compte de facteurs économiques et démographiques. L'émigration étant une composante des facteurs démographiques, il s'agit donc d'une part, d'estimer le nombre de Canadiens quittant le pays et, d'autre part, d'analyser la composition occupationnelle de ce mouvement migratoire afin de déterminer si le pays fait face à un problème «*d'exode de cerveaux*».

Les résultats

a) Les chefs de file

Les chefs de file ne perçoivent pas l'émigration comme un problème important mais, dans un même souffle, estiment qu'ils ont peu de connaissances sur le sujet et pourraient réviser leur opinion première si des données fiables leur étaient fournies. Il leur semble inconcevable que le Canada ne collige pas de données fiables sur l'émigration.

b) Les médias

Le seul aspect de l'émigration que les médias aient abordé est le phénomène de «*l'exode des cerveaux*». Certains s'inquiétent du phénomène alors que d'autres estiment que l'immigration fait plus que compenser les pertes.

c) Les sondages

Aucun des sondages publiés depuis 1945 n'a abordé la question de l'émigration.

II – Niveau des connaissances

La population canadienne, dans son ensemble, est mal informée sur toutes les questions relatives à l'immigration. Cette constatation ressort clairement de l'ensemble des recherches du Conseil.

Avant 1986, l'immigration n'était pas un sujet très discuté dans les médias ou par la population. Plusieurs sondages indiquent que l'immigration ne fait pas partie des dix grands sujets de préoccupation des Canadiens.

Cependant, depuis l'arrivée des Tamouls en 1986, au large de Terre-Neuve, l'immigration a été fréquemment à l'avant-scène de l'actualité, presque sur un pied d'égalité avec les questions du libre échange et de l'Accord du Lac Meech. Elle est ainsi devenue, depuis 1986, un sujet de préoccupation croissante pour le gouvernement et pour la population en général.

Historiquement, l'immigration était considérée comme un domaine réservé à des experts représentant un secteur limité de la population canadienne. Les stratégies de communication élaborées dans le passé par le gouvernement visaient essentiellement les personnes susceptibles d'entrer en contact avec les fonctionnaires de l'immigration.

Compte tenu du peu de couverture accordé par les médias et de l'emphase mise par le gouvernement sur les immigrants potentiels, il n'est pas surprenant de constater le peu de connaissances des Canadiens à l'égard de l'immigration.

En effet, les effets conjugués d'un manque d'information et d'éducation risquent de provoquer des réactions négatives importantes, telles que désinformation, rumeurs et mythes.

Voici les constatations qui ont pu être faites à propos des chefs de file et des médias:

- Les chefs de file expriment des idées, manifestent des opinions et suggèrent des orientations politiques. Ils ne se prononcent pas sur le détail de la politique ou sur les moyens à prendre pour arriver aux résultats souhaités. A quelques occasions, de longues introductions et des mises au point ont été nécessaires pour amorcer la discussion. Ceci révèle que les chefs de file attachent de l'importance à la question de l'immigration mais demeurent quand même mal renseignés sur le détail de la politique et des programmes. Dans l'ensemble, ils sont conscients des enjeux fondamentaux qui se rattachent à toute politique d'immigration, en particulier les aspects essentiels de l'économie, de la démographie et de la souveraineté nationale.
- Les journaux ont couvert l'immigration de façon correcte et impartiale. De fait, l'immigration, au cours des deux dernières années, sans doute à cause des problèmes créés par l'afflux croissant des revendicateurs du statut de réfugié, a cessé d'être un sujet occasionnel et mineur. Le débarquement des Tamouls et des Sikhs, puis le dépôt des projets de loi C-55 et C-84 de même que l'apparition du danger du terrorisme au Canada ont nourri le débat. L'immigration a fréquemment fait la manchette des journaux; cela pourrait fort bien continuer.

  Il est certain que les journaux ont contribué fortement à faire connaître au grand public les questions d'immigration et leurs enjeux. Au cours des deux dernières années, le niveau de conscience du grand public à l'égard de l'immigration s'est certainement accru, de même que sa confusion, partiellement en raison de la couverture des arrivées récentes de réfugiés.

  Les éditorialistes des grands quotidiens ont commenté les événements de diverses façons, tout en montrant parfois leur biais. Certains ont été souvent très critiques à l'égard de l'action, ou de l'absence d'action du gouvernement; aussi, les fonctionnaires de l'immigration ont souvent été pris à parti alors qu'ils ne faisaient qu'appliquer la loi et le règlement. Les articles ont aussi souvent fait planer des doutes sur les communautés ethniques.

III – Les préjugés raciaux

Les Nations Unies ont défini la discrimination raciale comme étant celle «*qui vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence, fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique et qui a pour but ou pour effet de détruire, ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique*». Le Canada a entériné cette définition en 1970.

Les recherches du Conseil dans cette étude l'ont amené à traiter, bien que de façon incomplète, des questions relatives à la discrimination raciale au Canada. Ce sujet n'a pas été l'objet d'une étude systématique et les conclusions du Conseil doivent donc être prises avec réserve.

Sauf en de très rares occasions, il ne s'est pas manifesté d'opinion ou de comportement carrément discriminatoire. Aucun chef de file, aucun éditorialiste n'a proposé de solutions qui soient fondées sur des préférences raciales aux problèmes d'immigration. Sur la foi des sondages les plus récents, les Canadiens en majorité ne sont pas racistes, même si un faible pourcentage d'entre eux expriment des opinions à caractère raciste et discriminatoires.

En général, les spécialistes de la psychologie sociale estiment que le racisme a tendance à se manifester lorque deux facteurs sociaux prévalent à savoir une insécurité économique et un afflux important de personnes appartenant à des minorités visibles. Or, les immigrants récents appartiennent de plus en plus aux minorités visibles. Même si on considère que l'économie en général se porte bien, on peut retrouver les deux facteurs identifiés par les spécialistes dans certaines parties du pays. De plus, à l'occasion d'un

Différences culturelles : les Canadiens doivent apprendre

déclin économique important, on peut s'attendre à une émergence plus forte d'éléments à caractère raciste et discriminatoire tel que défini par les Nations Unies.

En second lieu, au delà de leurs propres opinions, les chefs de file et les médias estiment à des degrés divers que la population manifeste certaines tendances à caractère raciste. Des allusions ont aussi été faites à quelques reprises par des représentants de différents mouvements ethnoculturels à l'effet que, même si la Loi de l'immigration de 1976 a été purgée de toute référence raciale, il continue parfois de s'exercer subtilement des formes de discrimination raciale. Ceci peut s'avérer plus ou moins juste. Mais leur perception de la réalité, à savoir, une montée du racisme au Canada est ce qu'il faut retenir. La seule perception du phénomène suffit à conditionner des comportements et à modifier des attitudes.

Lorsqu'interrogés sur les causes de la montée du racisme, les chefs de file et surtout les médias blâment d'abord les évènements récents qui ont perturbé l'opinion publique à partir de l'arrivée des Tamouls au large de Terre-Neuve, jusqu'au rappel d'urgence du Parlement en août 87. Ils blâment ensuite le gouvernement pour la façon dont il a administré, du point de vue des communications publiques, les différentes crises.

On peut faire aussi les observations suivantes :

- Les chefs de file perçoivent la possibilité d'une montée du racisme. Ils souhaitent des efforts d'éducation plus soutenus de la part des gouvernements et certains suggèrent que les médias n'enveniment pas les situations délicates.
- Les recherches du Conseil indiquent aussi que le racisme est un sujet que les journaux craignent d'aborder. Ils en parlent, plutôt prudemment, en parallèle d'événements ou de déclarations qui suscitent normalement des réactions ou des commentaires. Même la rédaction d'un fait divers commande une pareille prudence. On a déjà reproché à des journalistes d'avoir identifié la couleur d'une personne. Les allusions aux races et au racisme sont donc d'ordinaire greffées à deux catégories de nouvelles: celles où des «*étrangers*» ou des personnes appartenant à des minorités «*visibles*» sont en cause, comme lors de l'arrivée en mer des Tamouls ou des Sikhs et celles qui donnent suite à des sondages portant directement sur le racisme.
- Il est extrêmement difficile, sur la foi des sondages des cinq dernières années, de tirer des conclusions sur les attitudes des Canadiens à l'égard du racisme. Un sondage récent (août 1987) visa à faire ressortir leurs attitudes à l'égard d'immigrants non blancs. Les résultats semblent indiquer que l'opinion ne se distribue pas différemment à l'égard des immigrants appartenant aux minorités visibles par rapport aux autres immigrants. On pourrait cependant avancer l'hypothèse que les attitudes raciales des Canadiens sont conditionnées par un ensemble de facteurs exter-

nes et changeants, par exemple économiques, de sorte qu'on ne serait pas en présence d'un comportement de base à l'égard du racisme, mais plutôt en présence d'attitudes qui se modifieraient au gré des circonstances. Les immigrants et, par extension les minorités visibles, pourraient donc devenir ainsi des boucs émissaires.

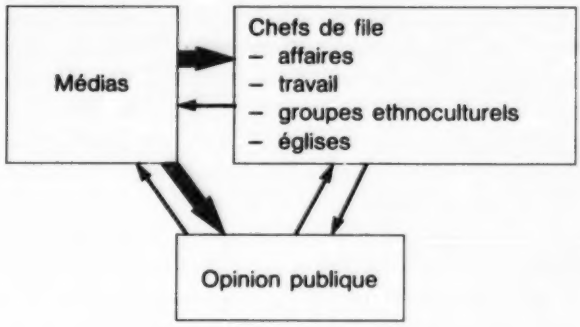
Il semble donc possible de conclure que la population en général adopte plus aisément des positions racistes que les chefs de file et les médias.

IV – Sommaire général

Avant de tirer les conclusions de notre recherche, il serait utile de rappeler l'objectif, somme toute modeste, de cette étude. L'étude consistait à connaître les opinions et les perceptions des Canadiens à l'égard de l'immigration afin de pouvoir identifier les questions autour desquelles un consensus national pourrait être établi de même que les mesures requises pour la promotion de ce consensus.

L'immigration est un sujet méconnu, réservé aux experts jusqu'à récemment. Les chefs de file les mieux informés ont des connaissances souvent rudimentaires des questions touchant l'immigration. De même, très peu de journaux s'intéressent de façon constante à l'immigration, sauf à l'occasion d'événements précis. Cependant, les deux dernières années font exception à cette constatation générale; l'immigration et surtout les réfugiés semblent être devenus, pour les médias, un sujet de reportage à la mode.

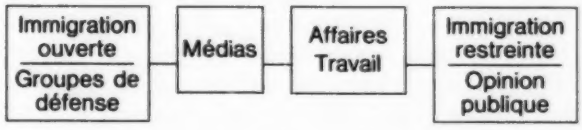
Le schéma suivant illustre la circulation de l'information entre les trois groupes d'opinions; l'épaisseur de la flèche indique la quantité d'information :



Information circulant entre les trois groupes étudiés.

Les médias, par leurs reportages sur les événements, informent les chefs de file qui à leur tour expriment des opinions que les médias rapportent et souvent commentent. La population reçoit une information limitée, transmise par les médias surtout et par les chefs de file. Or si les médias ne transmettent qu'une partie du message, ou si seulement un groupe restreint de chefs de file expriment des opinions, la population ne reçoit ainsi que des informations partielles ou tronquées, pouvant conduire à des conclusions erronées. Il est essentiel que tous les points de vue puissent s'exprimer et parvenir à la population si l'on souhaite qu'un débat national objectif puisse avoir lieu.

Du point de vue du contenu, la gamme des opinions sur les mérites d'une immigration ouverte est vaste. On peut l'illustrer de la façon suivante :



Position des groupes étudiés sur une échelle d'opinion.

A une extrémité de l'échelle se trouve l'opinion publique, réticente vis-à-vis d'une acceptation inconditionnelle des immigrants et des réfugiés. A l'autre extrémité, les associations ethnoculturelles et les églises prennent la défense d'une large admission des réfugiés en particulier et des immigrants en général.

Au centre, on retrouve, groupé ensemble, les chefs de file du monde des affaires et du travail de même que les médias; les chefs de file des affaires et du travail ont une légère tendance à pencher vers le public en général alors que les médias penchent plutôt légèrement vers les groupes de défense. Il est remarquable de constater une certaine convergence des opinions des chefs de file sur bon nombre de questions d'immigration. Ainsi le rôle économique et démographique de l'immigration, son administration, les programmes d'établissement, les immigrants illégaux et l'émigration sont tous des éléments où il y a consensus dans une large mesure. D'autres éléments tels que les réfugiés donnent lieu à des tendances divergentes.

Cette partie des recherches du Conseil permet ainsi de dégager des éléments de consensus. La deuxième partie comprend des recommandations visant à susciter un débat public et à permettre l'établissement d'un consensus national.

Deuxième partie

Les recommandations

Introduction aux recommandations

Dans l'élaboration des ses recommandations, le Conseil a tenu compte des principes de base suivants, établis à partir des recherches effectuées :

- Toute politique doit respecter un concept multidimensionnel de justice, c'est-à-dire les principes de la Charte canadienne des droits et des libertés, le principe du premier arrivé, premier servi, les intérêts économiques et sociaux des Canadiens et la souveraineté et la sécurité de la Nation. En général, les Canadiens ont une certaine notion de la justice à laquelle ils tiennent et qu'ils veulent voir reflétée dans leurs lois.
- Toute politique doit aussi être perçue comme humanitaire et notamment comme respectant les obligations du Canada envers la communauté internationale. Le gouvernement, dans l'élaboration de politiques représentant des consensus nationaux, doit tenir compte des différentes valeurs, parfois contradictoires, auxquelles les Canadiens sont attachés.
- Le degré d'acceptation d'une politique est fonction d'une stratégie de communication efficace. Cette stratégie doit viser à éduquer et à informer le public. Il est devenu rapidement évident au cours des recherches du Conseil qu'un bon nombre de Canadiens étaient mal renseignés sur les questions relatives à l'immigration, ce qui provoquait ainsi des critiques et des tensions sociales.
- Toute politique doit promouvoir le développement socio-économique du Canada en tenant compte des conditions économiques et démographiques du marché du travail.

I – Les réfugiés

Le 15 juillet 1987, le projet de loi C-55 fut déposé à la Chambre des Communes par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Il prévoyait de nouvelles politiques sur le traitement des demandes de statut de réfugié. Le Conseil a fait parvenir au Ministre un document décrivant son point de vue sur les mesures proposées. Il a aussi fait parvenir un document similaire contenant plusieurs points de vue des membres du Conseil sur le projet de loi C-84. Dans ses deux avis, le Conseil priait le Ministre de sauvegarder la réputation notoire de pays humanitaire et compatissant que le Canada s'est faite tout en permettant aux revendicateurs de statut de réfugié qui sont de bonne foi de demeurer au pays.

Durant les deux dernières années, le débat sur les réfugiés a presque totalement dominé l'opinion publique, au point de laisser dans l'ombre toutes les autres questions relatives aux immigrants. Il sera donc nécessaire dans cette perspective de régler la question des réfugiés avant d'entreprendre toute autre action de politique à l'égard des immigrants.

Il est intéressant de noter que beaucoup de personnes interviewées ont une conception plus large de la définition de réfugié que celle établie par la Convention de Genève. En effet, lorsqu'interrogé sur cette définition, on donnait souvent comme exemple de réfugié les victimes de famines ou de désastres naturels. Le grand public semble donc accepter que des motifs économiques, aussi bien que des motifs politiques, religieux ou raciaux, puissent être invoqués pour revendiquer le statut de réfugié.

Il est approprié de citer le «*Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*» publié par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

> «*Cependant, la distinction entre un migrant économique et un réfugié s'estompe parfois, tout comme la distinction entre mesures économiques et mesures politiques dans le pays d'origine d'un demandeur. Derrière les mesures économiques qui atteignent une personne dans ses moyens d'existence peuvent se cacher des manoeuvres d'inspiration raciale, religieuse ou politique dirigées contre un groupe particulier. Lorsque des mesures économiques compromettent la survie économique d'un groupe particulier au sein de la population (par exemple par le retrait du droit de faire du commerce ou par une imposition*

discriminatoire ou excessive frappant les membres de certains groupes ethniques ou religieux), les victimes de ces mesures peuvent, compte tenu des circonstances, devenir des réfugiés lorsqu'elles quittent le pays.»

La Loi de l'immigration canadienne de 1976 prévoit les mécanismes administratifs nécessaires (catégorie désignée) à l'admission au pays de personnes ne répondant pas à la stricte définition de réfugié mais se trouvant dans des situations similaires. Il s'agit donc d'utiliser ces mécanismes de façon plus généreuse et plus fréquente.

En conséquence, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration recommande :

Recommandation 1

Que le gouvernement prenne les mesures suivantes à l'égard des deux lois sur les réfugiés récemment approuvées par le Parlement :

a) Établir un règlement global pour tous les revendicateurs actuels du statut de réfugié en vue d'assurer une mise en oeuvre harmonieuse des dispositions de la nouvelle législation.

b) S'assurer que le système d'appel et certains autres aspects de la loi C-55 respectent l'esprit et la lettre de la Charte canadienne des droits et libertés et divulguer les motifs légaux qui justifient cette assurance.

Recommandation 2

Que le gouvernement prenne les mesures suivantes à l'égard de sa politique sur les réfugiés :

a) Admettre un nombre plus grand de migrants se trouvant dans des situations semblables à celles de réfugiés par l'utilisation plus fréquente de la catégorie désignée.*

b) Recommander auprès de l'Organisation des Nations Unies la création de mécanismes semblables à ceux qui existent pour les réfugiés afin de faciliter l'admission et l'intégration par les nations volontaires, de migrants dans des situations semblables à celles des réfugiés. Le système canadien de la catégorie désignée peut être utilisé comme modèle.

II – La politique canadienne d'immigration

Rôle démographique

La politique canadienne d'immigration est essentiellement axée sur la notion de catégorie d'immigrants ainsi que sur le nombre d'immigrants admis dans chacune d'entre elles.

Or, le nombre d'immigrants admis dans chaque catégorie est établi annuellement à la suite d'une consultation publique et de considérations d'ordre économique. Au cours des dernières années, le gouvernement a utilisé certains arguments d'ordre démographique pour augmenter les niveaux lors des consultations annuelles, mais il ne semble pas que les faits divulgués aient eu un effet appréciable. En effet, à quelques rares exceptions près, ni les médias ni les chefs de file ne semblent avoir conscience de l'urgence de la situation démographique canadienne. Les chefs de file ont une certaine connaissance théorique très limitée des problèmes de population auxquels le Canada devra faire face tôt ou tard, mais cette connaissance ne se traduit pas par des attitudes reflétant l'urgence de la situation.

Au ministère de la Santé et du Bien-être social, une étude démographique a été entreprise

* *Les membres de la catégorie désignée sont des personnes qui se trouvent dans des situations semblables à celles des réfugiés et auxquelles le Canada offre la possibilité de se ré-établir parce qu'elles ont été déplacées ou persécutées et qu'elles ont besoin d'une terre d'asile. (Emploi et Immigration Canada, Consultations sur les niveaux d'immigration de 1988 à 1990: Points à examiner, Février 1987, p. 34).*

il y a quelques années mais l'étude semble limitée aux universitaires et la description du rôle de l'immigration est loin d'être claire.

Le Conseil estime que les facteurs d'ordre démographique qui doivent influencer directement la détermination des niveaux d'immigration sont mal compris par le grand public en général et insuffisamment pris en compte par la Commission de l'emploi et de l'immigration.

En conséquence, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration recommande :

Recommandation 3

Qu'Emploi et Immigration Canada, de concert avec les autres organismes intéressés, établisse le rôle démographique et l'incidence de l'immigration dans le contexte d'une politique globale de la population.

Catégorie de la famille

Depuis bon nombre d'années, la catégorie de la famille est demeurée la pierre angulaire de la politique canadienne d'immigration. Or, l'étude du Conseil a permis de constater que cette place prépondérante accordée à la réunification des familles reçoit l'assentiment presqu'unanime de la population. Le Conseil partage cet assentiment. Le Conseil estime cependant que le principe de la réunification des familles doit s'appliquer plus généreusement aux personnes handicapées. La réglementation actuelle permet à des personnes ayant des déficiences physiques ou mentales d'immigrer au Canada dans des circonstances très particulières. Une certaine discrétion est laissée aux agents d'immigration ou autres spécialistes pour leur permettre d'évaluer les possibilités d'intégration de chacune de ces personnes dans la société canadienne.

En conséquence, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration recommande :

Recommandation 4

Que la catégorie de la famille, telle que définie récemment par Emploi et immigration Canada, demeure le fondement de la politique canadienne d'immigration et continue de se voir réserver le plus haut niveau annuel d'immigrants.

Recommandation 5

Que des efforts particuliers soient faits par Emploi et Immigration Canada pour faciliter l'admission et l'établissement de réfugiés handicapés et d'immigrants handicapés ayant de la famille au Canada. La réglementation concernant ces personnes doit être élargie en conséquence.

Adoption internationale

Une étude récente d'Emploi et immigration Canada sur la question de l'adoption internationale d'enfants conclut qu'il ne faut pas compter sur ce type de programme pour régler les problèmes démographiques du Canada. Cependant, le Conseil estime, pour des raisons démographiques aussi bien qu'humanitaires, que des efforts doivent être faits pour faciliter l'adoption par des Canadiens d'enfants étrangers. Le Conseil reconnaît que ce genre de programme ne changera pas de façon significative les tendances démographiques, mais pourra certainement contribuer à pallier la baisse des naissances dans une modeste mesure.

En conséquence, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration recommande :

Recommandation 6

Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, prenne des mesures en vue de faciliter l'adoption par des familles au Canada, d'enfants étrangers admissi-

L'adoption internationale : une solution partielle.

bles, soit par l'amélioration de programmes existants, soit par la création de nouveaux programmes.

Rôle économique

Au cours des dernières années, les études entreprises pour évaluer le rôle économique de l'immigration avaient un objet double. Le premier consistait à examiner, d'une manière globale, les effets de l'immigration sur l'ensemble de l'économie canadienne. Le second visait à faire ressortir plus spécifiquement la contribution des immigrants investisseurs et entrepreneurs à l'économie.

En conséquence, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration recommande :

Recommandation 7

Que des études sur le rôle économique de l'immigration soient poursuivies et que leurs résultats soient mis à la disposition du public.

Recommandation 8

Que l'apport des immigrants investisseurs et entrepeneurs à l'économie soit évalué sur une période de temps suffisamment longue et de façon continue.

III – La mise en oeuvre du programme

Les problèmes relatifs à la mise en oeuvre du programme global d'immigration touchent essentiellement aux relations fédérales-provinciales et à la coordination interministérielle. Le Conseil estime que l'immigration doit demeurer une responsabilité fédérale, même si certains aspects, tels les programmes de services à la clientèle, sont décentralisés au niveau des provinces. Mais si l'immigration demeure une responsabilité essentiellement fédérale, la rationalisation de son administration doit être entreprise. En effet, il existe un grand nombre d'agences fédérales administrant un aspect ou l'autre du programme d'immigration. Il s'ensuit des difficultés nombreuses au niveau de la coordination et des communications qui peuvent avoir des effets certains sur les délais d'admission des immigrants. Par contre, les acquis du système actuel, notamment les rôles actifs des associations d'employeurs, de travailleurs et de groupes représentant les marchés locaux doivent être conservés.

En conséquence, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration recommande :

Recommandation 9

Que le gouvernement fédéral conserve la responsabilité de la politique d'immigration et de son administration.

Recommandation 10

Que soit entreprise une étude évaluant les avantages de la création d'un ministère regroupant tous les aspects de la politique et de l'administration de l'immigration.

La formation dans l'une des deux langues officielles constitue une condition de base à l'intégration des immigrants à la société canadienne. Des cours de formation sont accordés actuellement en fonction des besoins du marché du travail par l'intermédiaire des provinces, de sorte que les immigrants qui n'intègrent pas le marché du travail n'ont pas accès aux cours de langue. Des projets pilotes en ce sens ont été mis sur pied, mais aucune décision n'a été prise à leur égard. Il faut prendre en considération le rôle des employeurs et des provinces dans l'élargissement de l'accessibilité.

En conséquence, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration recommande:

Recommandation 11

Que le gouvernement fédéral s'assure que des programmes de formation linguistique soient accessibles à tous les immigrants.

IV – Les communications

L'ensemble de la recherche effectuée sur l'immigration a conduit le Conseil à constater un manque évident d'information et d'éducation sur tous les aspects de l'immigration. En fait, cette constatation avait amené le Conseil à suggérer au Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, bien avant la fin de l'étude, la tenue d'un symposium international sur l'immigration. Dans les deux dernières années, alors que l'immigration est passée à l'avant-scène de l'actualité, aucune campagne d'information et d'éducation n'a été entreprise, si on fait exception des communiqués de presse émis par le gouvernement à l'occasion d'événements précis. Le Conseil estime qu'un rôle doit être attribué aux représentants des affaires et du travail dans la diffusion des faits à l'égard de l'immigration, y compris sur les lieux de travail, et dans l'élaboration d'un consensus national.

Dans sa recherche, le Conseil a constaté, certaines tensions raciales latentes. En effet, les chefs de file et les médias estiment qu'il y a dans la population certains préjugés raciaux, causés par les événements récents et craignent une montée de ces sentiments à l'égard, en particulier, des minorités visibles.

En conséquence, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration recommande:

Recommandation 12

Qu'une stratégie de communication ayant pour objectifs aussi bien d'informer que d'éduquer le grand public soit mise sur pied et qu'elle porte sur les éléments suivants:

- **la contribution possible de l'immigration aux tendances démographiques du pays;**
- **les effets de l'immigration sur l'économie du pays et sur le marché du travail;**
- **la nature multiculturelle du pays ainsi que les politiques et programmes du multiculturalisme par rapport aux politiques et programmes d'adaptation et d'intégration des immigrants;**
- **les effets des accords constitutionnels de 1987 sur l'immigration;**

Recommandation 13

Qu'une campagne majeure d'information et d'éducation soit lancée par le gouvernement fédéral, en consultation et en collaboration avec les provinces, les commissions scolaires, les organisations syndicales et patronales, et autres organismes intéressés, en vue de promouvoir l'harmonie raciale entre les différents groupes ethnoculturels du pays et entre les minorités visibles et les autres Canadiens.

L'avenir de l'immigration au Canada passe par les communications et l'éducation.

Recommandation 14

Que des chefs de file et des représentants des médias soient consultés sur des stratégies possibles d'information et d'éducation du grand public et qu'ils soient systématiquement informés en vue de pouvoir diffuser l'information dans leurs milieux respectifs.

Recommandation 15

Que les exercices annuels de consultation sur les niveaux d'immigration soient modifiés de façon à inclure:

a) Une représentation plus large des groupes consultés, par exemple secteurs parapublics (municipalités et commissions scolaires);

b) Des discussions sur les niveaux d'immigration qui tiennent compte d'objectifs à moyen terme (la démographie) mais qui portent essentiellement sur des considérations à court terme (par exemple crises économiques ou désastres dans un pays étranger).

c) Une procédure de consultation qui permette un dialogue véritable.

Recommandation 16

Que le gouvernement fédéral prenne l'initiative sur le plan international, par des conférences ou colloques et en soulevant la question aux Nations Unies, de sensibiliser les pays développés à leurs responsabilités en matière de réfugiés et de flux migratoires.

V – L'émigration

L'émigration n'est pas un sujet de préoccupation majeure au pays. Ceci est probablement causé par un manque de données et de connaissances sur le sujet. Cependant, en 1988 la Division de l'élaboration de la politique de l'immigration a publié une étude de R. Beaujot et P. Rappak de l'University of Western Ontario sur l'«*Émigration au Canada : importance et interprétation*». Les auteurs ont fait quatre recommandations à l'égard de l'émigration et le Conseil estime qu'elles devraient être adoptées.

En conséquence, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration recommande :

Recommandation 17

1. **Les projections de l'émigration devraient être établies sous forme de taux calculés en fonction du niveau d'immigration.**
2. **Les estimations démographiques devraient couvrir la migration de retour des citoyens canadiens et des immigrants reçus.**

3. **Les statistiques sur les résidents temporaires qui sont au Canada pour plus d'un an devraient être affinées.**
4. **Une enquête devrait être menée auprès des Canadiens et des immigrants reçus qui quittent le Canada.**

Appendice I

Liste des chefs de file consultés

Peter O'Brien
Canadian Federation of Independent Business
Halifax

Denyse Kyle
Metropolitan Immigrant Settlement Asssociation
Halifax

Robert H. Nichols
Dartmouth Immigrant Orientation Association
Halifax

Len Giffen
Halifax Board of Trade
Halifax

Frank Kennedy
Vancouver and District Labour Council
Vancouver

Michael Walker
L'Institut Fraser
Vancouver

Board of Directors
Immigrant Services Society
Vancouver

Charles Paris
Universitaire
Vancouver

Stanley Knight
MOSAIC
Vancouver

Florella Badiani
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
Ottawa

James Nininger
Conferen :e Board of Canada
Ottawa

John Halliwell
Association canadienne de la construction
Ottawa

Graham Hardman
Business Council on National Issues
Ottawa

Jean Pelletier
Union des municipalités du Québec
Québec

Shirley B. Seward
l'Institut de recherches politiques
Ottawa

Nancy Riche
Congrès du travail du Canada
Ottawa

Peter Broadhurst
Aerospace Industries Association
Toronto

Gerard Docquier
United Steelworkers of America
Toronto

Maureen Farrow
Institut C.D. Howe
Toronto

Robert McIntosh
Association des banquiers canadiens
Toronto

Alistair McKichan
Retail Council of Canada
Toronto

Don Eastcott
Canadian Organization of Small Business
Edmonton

Margaret Third-Tsushima
The Saint-Barnabas Refugee Center
Edmonton

Morley Stall
M.J. Stall & Associates Ltd.
Calgary

Howard Palmer
Historien
University of Calgary
Calgary

Aziz Khaki
Committee for Racial Justice
Vancouver

Conference
Association canadienne des études ethniques
Halifax

Gwen Wolfe
The Nova Scotia Federation of Labour
Halifax

Raymond Paquin
Conseil des communautés culturelles et de l'immigration du Québec
Montréal

Ghislain Dufour
Conseil du Patronat du Québec
Montréal

Conseil de direction
La table de concertation sur les réfugiés
Montréal

Maurice Charlebois
Fédération des C.L.S.C. du Québec
Montréal

Gérald Roy
Union internationale des travailleurs des vêtements pour femmes
Montréal

Suzanne Leduc
Confédération des syndicats nationaux
Montréal

Allan Rose
Congrès juif du Canada
Montréal

Ginette Rodger
Association des infirmières et infirmiers du Canada
Ottawa

James McCambly
Fédération canadienne du travail
Ottawa

John Fryer
National Union of Provincial
Government Employees
Ottawa

Bernard Daly
Conférence canadienne des
Évêques catholiques
Ottawa

Léopold Landry
Association médicale canadienne
Ottawa

Carter Hoppe
Association du barreau canadien
Toronto

Rabbi Gunther Plaut
Toronto

Henry Enns
Coalition des organisations provinciales:
Ombudsman des handicapés
Winnipeg

Bill Matheson
Business Council of British Columbia
Vancouver

Appendice II

Liste des Médias analysés

L'analyse des médias a porté pour l'essentiel sur un écnantillonnage représentatif des grands quotidiens du pays:

- Globe and Mail, Toronto
- Toronto Star, Toronto
- Montréal Gazette, Montréal
- Le Devoir, Montréal
- La Presse, Montréal
- Halifax Chronicle-Herald, Halifax
- Winnipeg Free Press, Winnipeg
- Calgary Herald, Calgary
- Vancouver Sun, Vancouver

Appendice III

Liste des sondages

L'analyse des sondages a porté sur quelque quarante sondages d'opinion publique ou enquêtes effectués par les firmes suivantes:

- Institut Canadien d'opinion publique (Institut Gallup)
- Canadian Facts Ltd..
- Angus Reid et Associés
- Environics Ltd.
- Decima Research
- Goldfarb Consultants
- Policy Concepts

Des documents inédits d'Emploi et d'Immigration Canada furent aussi utilisés.